

Οι ιδιωτικοποιήσεις στην Ελλάδα ακολούθησαν δύο περιόδους έντονης δραστηριοποίησης του κράτους στον παραγωγικό τομέα. Η πρώτη κάλυψε την περίοδο τακτοποίησης και επενδύσεων μετά τον εμφύλιο πόλεμο, κατά την οποία ανοικοδομήθηκαν οι βασικές υποδομές της χώρας και επεκτάθηκαν οι κοινωνικές υπηρεσίες. Στη δεύτερη περίοδο, μετά την πτώση της στρατιωτικής χούντας το 1974 και μέχρι το 1990, οι εθνικοποιήσεις έφεραν νέες ισορροπίες ανάμεσα στα πολιτικά και επιχειρηματικά συμφέροντα και διευκόλυναν την αύξηση της απασχόλησης και του εισοδήματος. Ως παρενέργεια, η εθνικοποίηση δημιούργησε σταδιακά μια νέα πολιτική/επαγγελματική ελίτ, η οποία διαχειριζόταν τα κρατικά κεφάλαια που είχαν τοποθετηθεί στον παραγωγικό τομέα, με τα δικά της συμφέροντα και τις δικές της επιδιώξεις. Η ιδιωτικοποίηση, όταν έκανε την εμφάνισή της το 1990, εξέφρασε την πολιτική βούληση να μεταφερθούν παραγωγικές δραστηριότητες στον ιδιωτικό τομέα, ώστε να αυξηθεί η οικονομική αποδοτικότητα και να περιοριστεί η δύναμη των συνδικάτων.

Στο πρώτο κύμα ιδιωτικοποιήσεων, η πολιτική αυτή εκφράστηκε με έντονο ιδεολογικό πρόσημο. Μετά την κυβερνητική αλλαγή του 1993, διατηρήθηκε ως μέσο τροφοδότησης των δημόσιων οικονομικών, τα οποία βρισκόνταν τότε υπό πίεση. Στο δεύτερο κύμα, η δημοσιονομική εξισορρόπηση, με στόχο την εκπλήρωση των κριτηρίων για την ένταξη στην Ευρωζώνη, μετατόπισε την εστίαση της ιδιωτικοποίησης στην εισαγωγή μετοχών των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας στο ΧΑ. Το τρίτο κύμα κεφαλαιοποίησε τη δυναμική του δεύτερου και επικεντρώθηκε σε μεγάλες άμεσες πωλήσεις και σε εισαγωγές μετοχών επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας στο χρηματιστήριο, δίνοντας ένα μεταρρυθμιστικό μήνυμα στις αγορές. Το τέταρτο κύμα ήταν προϊόν της χρηματοπιστωτικής κρίσης και η πορεία του υπαγορεύτηκε σε μεγάλο βαθμό από τους θεσμικούς πιστωτές της χώρας, οι οποίοι δέσμευσαν τα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις για την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους.

Εκτός από τη σύντομη περίοδο στην αρχή, δεν υπήρχε κανένα ιδεολογικό υπόβαθρο στις ελληνικές ιδιωτικοποιήσεις, εκτός από την αντίδραση σε αυτές.

Οι δημοσιονομικές ανάγκες αναδείχθηκαν ως η μόνη κινητήρια δύναμη. Οι μέθοδοι άλλαξαν, η κλαδική εστίαση μετατοπίστηκε περισσότερες από μία φορές και τα κεφάλαια που προσελκύνθηκαν ήταν αρχικά ξένα, μετά εγχώρια και στη συνέχεια πάλι ξένα, με τις ιδιωτικοποιήσεις να παράγουν σταθερά έσοδα για το δημόσιο ταμείο, ώστε οι κυβερνήσεις να χρηματοδοτούν τις πολιτικές προτεραιότητές τους.

Πίνακας 8.1: Τα βασικά ερωτήματα για τις ελληνικές ιδιωτικοποιήσεις

Η ιδιωτικοποίηση καθοδηγήθηκε ιδεολογικά ή είχε ρεαλιστικούς στόχους;	Ξεκίνησε ως μεταρρυθμιστική πολιτική με έντονα φιλελεύθερο πρόσημο, αλλά καθοδηγήθηκε σταθερά, επί 11 κυβερνήσεων, από τις δημοσιονομικές ανάγκες του κράτους.
Υπήρχε πολιτική δέσμευση πίσω από την πολιτική αυτή;	Ναι. Αρχικά ήταν ιδεολογική, αλλά στη συνέχεια έγινε και παρέμεινε δημοσιονομική. Στο τέλος, η δέσμευση επιβλήθηκε με τη συμφωνία με τους πιστωτές.
Αντιμετώπισε η ιδιωτικοποίηση αντιδράσεις;	Σε όλες τις ιδιωτικοποιήσεις υπήρξε αντίδραση πολιτική και προερχόμενη από ομάδες συμφερόντων. Αυτό επηρέασε τις επιλογές των προς ιδιωτικοποίηση κρατικών επιχειρήσεων και τις μεθόδους που χρησιμοποιήθηκαν και επιβράδυνε αναπόφευκτα τις διαδικασίες.
Ήταν το νομικό πλαίσιο και οι θεσμικές και οργανωτικές προβλέψεις κατάλληλες;	Το νομικό και οργανωτικό πλαίσιο δεν άλλαξε σχεδόν καθόλου επί 20 χρόνια. Και όταν άλλαξε, μάλλον βελτιώθηκε. Οι οργανωτικές ρυθμίσεις αξιολογήθηκαν ως παρόμοιες αποτελεσματικότητας καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου.
Οι ιδιωτικοποιήσεις μεταρρύθμισαν την ελληνική οικονομία;	Πολύ λίγο και μάλιστα έμμεσα. Συστηματικά, ο σχεδιασμός των διαδικασιών αποσκοπούσε στην αποφυγή μεγάλων αλλαγών και αντιπαράθεσης με συμφέροντα. Οδήγησε όμως σε περισσότερη εποπτεία και ρύθμιση αγορών, αναζωογόνησε ορισμένες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας και στήριξε δημοσιονομικά ευρύτερες αλλαγές στην οικονομία.
Έχουν πουληθεί φτηνά τα κρατικά περιουσιακά στοιχεία;	Δεν υπάρχουν αποδείξεις γι' αυτό.
Ήταν η ιδιωτικοποίηση καλή για την ελληνική οικονομία;	Ως πολιτική αποδείχθηκε συνολικά οριακά θετική, με πιο εμφανή επίπτωση στην κεφαλαιαγορά. Ωστόσο, τα παράπλευρα οφέλη της, κυρίως όσον αφορά τη χρηματοδότηση του κράτους χωρίς προϋποθέσεις, όταν χρειαζόταν, θα μπορούσαν να εκτιμηθούν ως σημαντικά.

Παρά την ξεκάθαρα μη ιδεολογική ώθηση προς τις ιδιωτικοποιήσεις, υπήρξε σταθερή αντίδραση, η οποία εκφράστηκε κυρίως από κόμματα που βρίσκονταν

στα αριστερά του πολιτικού φάσματος. Εκτός πολιτικών κομμάτων, συνδικάτα, εργαζόμενοι, διοικήσεις και επιχειρηματικά συμφέροντα πρόβαλαν πρακτικά εμπόδια. Υπήρξαν επίσης περιστασιακές «αρνήσεις» συναλλαγών από τους ίδιους τους πολιτικούς παράγοντες που γενικά προωθούσαν την ιδιωτικοποίηση. Οι δυσκολίες που αντιμετώπιζαν οι ιδιωτικοποιήσεις καταδεικνύονται καλύτερα από το γεγονός ότι εξασθενούσαν κατά τη διάρκεια των εκλογικών περιόδων, όταν η αβεβαιότητα αλλά και οι υποσχέσεις μεγάλωναν.

Η συνεχής ανάγκη των κυβερνήσεων να δημιουργούν έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις αντιμετώπισε σθεναρή αντίδραση, με εμφανείς επιπτώσεις. Η «μάχη» αυτή επηρέασε την επιλογή των κρατικών επιχειρήσεων προς ιδιωτικοποίηση και τις μεθόδους που χρησιμοποιήθηκαν. Οι δομές των συναλλαγών έγιναν πολύ απλές και από κάθε άποψη μη δημιουργικές, εκτός μόνο από το να κατευνάσουν τις αντιδράσεις, και οδήγησαν πάντοτε σε μακρές διαδικασίες, που μερικές φορές διακόπηκαν και σε ορισμένες περιπτώσεις εγκαταλείφθηκαν. Αυτή η μόνιμη αντιπαράθεση περιόρισε τα αποτελέσματα των ιδιωτικοποιήσεων, έθεσε όρια στην πλήρη μεταβίβαση ιδιοκτησίας και άφησε μόνο μερικές επιτυχημένες εταιρείες και έργα μετά την ιδιωτικοποίηση.

Η συστηματική και ρητή υιοθέτηση των ιδιωτικοποιήσεων από όλες τις κυβερνήσεις της περιόδου 1990-2019, εκτός από εκείνη του Α. Τσίπρα το πρώτο εξάμηνο του 2015, εξασφάλισε ένα σταθερό θεσμικό πλαίσιο. Το εντυπωσιακό για την Ελλάδα είναι ότι αυτό παρέμεινε πρακτικά αμετάβλητο επί 30 χρόνια, ενώ οι οργανωτικές ρυθμίσεις δεν τροποποιήθηκαν κατά τα πρώτα 20 χρόνια. Η ίδρυση του ΤΑΙΠΕΔ το 2011 σηματοδότησε μια διαρθρωτική αλλαγή, η οποία όμως στην πράξη αμβλύθηκε, καθιστώντας το ΤΑΙΠΕΔ απλή εξέλιξη του προκατόχου του. Η θεσμική και οργανωτική σταθερότητα αντανακλάται στις επιδόσεις της πολιτικής και τεχνοκρατικής διαχείρισης των ιδιωτικοποιήσεων, οι οποίες ιστορικά βρισκόνταν γύρω από την ίδια στατιστική γραμμή «αποτελεσματικότητας». Όλα αυτά έδειχναν ότι σε ένα ισχυρό θεσμικό πλαίσιο η αποτελεσματικότητα μιας πολιτικής που εφαρμόζεται συστηματικά για μεγάλο χρονικό διάστημα αντιμετωπίζοντας σταθερές αντιστάσεις μπορεί να μην εξαρτάται από τα άτομα που διαχειρίστηκαν την εφαρμογή της.